

Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában

A közoktatási rendszerek irányításában az elmúlt évtizedekben nagy horderejű változások zajlottak le. Másutt (például Halász, 2001a; 2001b) igazolni próbáltam, hogy azok a változások, amelyeket általában a decentralizáció fogalmával jelölünk, a valóságban a felelősségi és hatalmi viszonyok sokrétű és bonyolult átrendeződését jelentik, amit egyetlen fogalommal valójában nem is lehet leírni. A lezajlott változások nyomán alapvetően átalakult – és mindmáig átalakulóban van – az a szerep, amelyet az állam a tömegoktatás 19. századi kialakulása óta játszik a közoktatási rendszerek szabályozásában.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy hozzájáruljon az állami szerep változásainak az értelmezéséhez, különös tekintettel az elmúlt évtized és a jelen hazai folyamataira. Kiindulópontom az, hogy a közoktatási rendszerek – közöttük a magyar közoktatási rendszer – szabályozásában bekövetkező változások elválaszthatatlanok a tágabb kormányzati-közigazgatási rendszerben zajló változásoktól. Továbbá az, hogy e változásokat meghatározza a különböző társadalmi alrendszerek – közöttük az oktatási rendszer – növekvő komplexitása és az ezzel együtt járó növekvő kockázatok.

Az a szabályozási átalakulás, amelyet decentralizációnak szoktak nevezni, lényegében a növekvő komplexitásra és kockázatokra adott racionális válaszként is értelmezhető. Olyan válaszként, amely valójában a társadalmi alrendszerek feletti emberi ellenőrzés fenntartását szolgálja.

A kormányzati-közigazgatási rendszerek reformja

Az oktatási rendszerek irányításában vagy szabályozásában a nyolcvanas-kilencvenes évek során bekövetkezett decentralizációs változások többféle okra vezethetők vissza. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű – noha az oktatási szektoron belül lévők számára gyakran kevésbé ismert – a közigazgatási vagy kormányzati rendszerek reformja.

A fejlett országok közigazgatási-kormányzati rendszereiben immár több évtizedre visszavezethetően mélyreható átalakulás zajlik, amely nagymértékben érinti az állam szerepét, ezen belül a társadalmi funkciók állami szabályozásának rendszerét. *Sabel* (2001) így írja le ezt a helyzetet: „A nemzeti kormányok a rájuk nehezedő felelősségek terhe alatt, amelyeket nem tudnak és nem akarnak másra áthárítani, – politikai színeztüktől függetlenül – alsóbb szintekre telepítik a hatásköröket és enyhítik a közhivataloknak a bizonyos szolgáltatások feletti szorítását. Más szolgáltatásokat teljes mértékben privatizálnak. Esetenként a kormányok oly módon bátorítják ezeket a változásokat, hogy egyszerűen eltűrik a helyi kísérletezést, formálisan – vagy a cselekvés elmulasztásával – lemondva arról az alkotmányos jogukról, hogy részletekbe menően meghatározzák azt, hogy a programokat hogyan hajtják végre.”

Több országban, immár több választási cikluson átívelő módon és tudatosan vezetnek be a fenti logikát követő közigazgatási reformokat, amelyek eredményeit gyakran az „Új

Közigazgatás” (New Public Management) fogalmával jelölik. A közigazgatási reformmal foglalkozó irodalom (például *OECD*, 1995; *Hood*, 1995; *OECD/SIGMA*, 1997; *Politt – Bouckaert*, 2000; *Paquet*, 2001) alapján az „Új Közigazgatás” egy sor dimenzióban markánsan szembeállítható a hagyományos vagy „rég” közigazgatással. (1. táblázat)

rég közigazgatás	új közigazgatás
a cselekvést magas szintű jogszabályok határozzák meg	a cselekvést a magas szintű jogszabályok keretei között meghatározott helyi procedúrák határozzák meg
hangsúly a célokon és a jogalkotáson van	hangsúly a megvalósíthatóságon és a jogalkalmazáson van
a közigazgatás közvetlenül szervezi a szolgáltatást	a közigazgatás külső szereplőket is megbíz a szolgáltatás szervezésével
magát a cselekvést szabályozzák, a figyelem a folyamatokra irányul	a kimenetet szabályozzák, a figyelem az eredményekre irányul
a helyes-helytelen közötti határvonalak pontosan, tartósan és előre definiálva vannak	a helyes-helytelen határvonalai a kommunikációs folyamatban gyakran újradefiniálódnak
a közvetlen hivatali függelem jellemző	gyakori a szerződéses viszony
hangsúly a szolgáltatón, az ő viselkedésének a szabályozásán van	hangsúly a szolgáltatást igénybe vevőn, az ő befolyásoló szerepének növelésén van
a publikus és privát szféra élesen szétválik	a publikus és privát szféra együttműködése, partnersége jellemző
a felelősség szektorok szerinti felosztása, a problémák speciális ágazati megközelítése jellemző	szektorközi szemlélet, az „életproblémák” holisztikus megközelítése, komplex projektek jellemzőek
átfogó szakterületek (pl. környezetvédelem) folyamatos támogatása jellemző	célzott programok (pl. hátrányos helyzetűek felzárkóztatása) időszakos támogatása jellemző

1. táblázat. A „rég” és az „új” közigazgatás jellemzői

A táblázatban jelzett változások kisebb vagy nagyobb mértékben minden fejlett ország közigazgatási vagy kormányzati rendszerét érintik. Noha az Új Közigazgatás modellje sokféle kétséget felvet és több eleme is vitatott (*Wright*, 1997; *Politt*, 2000), az országok jelentős részében ez a folyamat már több mint egy évtizede tart. A közigazgatási reformok az egyes szektorokat vagy ágazatokat országonként eltérő mértékben érintik: van olyan ország, ahol az oktatás világát mindez alig éri el, de van olyan is, ahol az oktatási szektor élen jár a változások bevezetésében. Összességében elmondható, hogy a fenti folyamat hatásai az elmúlt egy-két évtizedben a legtöbb oktatási rendszerben már jól megfigyelhetővé váltak.

A komplexitás kihívása

A reformok okait keresve az elsők között ötlik szemünkbe az a növekvő komplexitás, amely a modern (vagy poszt-modern) társadalmak különböző társadalmi alrendszereit jellemzi. E komplexitás a korábbi években lezajlott fejlődés, különösen a mennyiségi expanzió, az ezt kísérő belső differenciálódás és nem kis mértékben az egyes alrendszerek kölcsönös függőségének a megerősödése nyomán jött létre. A komplexitás egyszerre jelenti az emberi kapcsolatok és az ember által használt technológia bonyolultabbá válását.

(Perry, 2001; Hodgson, 2000) A technológiába – különösen az olyan humán rendszerek esetében, mint amilyen az oktatás – természetesen bele kell érteni az emberi kapcsolatok szervezésének és a társadalmi viszonyok alakításának humán technológiáit is.

A komplexitás növekedése értelemszerűen a folyamatok kiszámíthatóságának és tervezhetőségének a nehezebbé válásával, ezzel együtt a bizonytalanság és a kockázatok növekedésével jár. A modern társadalmi alrendszerekben a bizonytalanság és a kockázatok növekedésének sokféle formája figyelhető meg, ami természetesen az oktatás rendszerére is jellemző:

- a tanulónépesség heterogenitása miatt megnő az egyéni, speciális ellátást igénylők köre, ami nehezen tervezhetővé teszi az ellátás megszervezését;
- a programválaszték növekedése miatt megnő a rossz egyéni döntések valószínűsége, nő az egyének kockázata (elhíbizott pályaválasztási, iskoláztatási döntések stb);
- hamis, félrevezető információk keletkeznek, amelyek téves cselekvésekre készítetnek szereplőket (például a kiadott kvalifikáció rossz információt ad a munkáltató számára az egyén tudásáról);
- a gazdasági igények gyors változása miatt nehezebb a képzési kínálatnak a gazdasági igényekhez való hozzáillesztése, gyakoribbak az input-output illeszkedési problémák (például középfokú oktatás iránti kereslet és kínálat területén);
- a tantervi programok és tankönyvek kínálatának gazdagodása miatt bonyolultabb a megfelelő program és tankönyv iskolai szintű kiválasztása;
- a tantervi programok és tankönyvek kínálatának gazdagodása és az új (multimédiás) eszközök megjelenése mellett egyre bonyolultabb a minőség garantálása;
- helyi szintre nem jutnak el idejében a releváns információk (például a tanárok nem ismerik a tantervi reformok céljait);
- nem az történik a rendszerben, amit a demokratikusan megválasztott politikai testületek elhatároznak (például a speciális támogatások nem ahhoz a csoporthoz kerülnek, ahova azokat szánták);
- az alternatív megoldások ütközése miatt olyan érdekkonfliktusok alakulhatnak ki, amelyek akár erőszakos cselekményekhez is vezethetnek (például frusztrált kisebbségi csoportokkal összefüggésben);
- az elfogadott alapvető célok és funkciók helyileg nem teljesülnek (például rossz minőségű szolgáltatást nyújtanak vagy a jogszerűtlenül járó ellátás elmarad);
- technikai hibaforrások jelennek meg (például az oktatás nélkülözhetetlen inputjává váló informatikai rendszerekben).

A bizonytalanság és a kockázatok növekedésének egyik speciális esete az, hogy megnő a helyi szereplők opportunistá viselkedésének a kockázata. E fogalmat elsősorban a szervezeti és politikai folyamatok közgazdasági elemzésében, ezen belül is az úgynevezett „megbízó-ügynök elméletben” (principal-agent theory) használják, arra utalva, hogy a megbízott vagy beosztott mindig igyekszik a saját hasznára dolgozni vagy a saját kockázatát csökkenteni. (Perrow, 1997; Balázs, 1998) A komplexitás növekedésével ugyanis a rendszert irányító központ egyre kevésbé képes a helyi és intézményi folyamatok átlátására, megtervezésére vagy ellenőrzésére. Emiatt megnő az esélye annak, hogy a helyi szereplők eltérnek az országos szintű politika vonalától és a sajátos helyi érdekeknek vagy szükségleteknek megfelelően cselekszenek.

A komplexitás növekedése a rendszer működéséért átfogó felelősséggel rendelkező központot látszólag ellentmondásos viselkedésre kényszeríti. Egyfelől ugyanis egyre több ügyben engedi meg a sajátos helyi vagy szakterületi feltételek mérlegelését és az erre épülő döntést (decentralizáció), másfelől ugyanakkor folyamatosan törekszik a rendszer feletti ellenőrzés fenntartására, illetve azoknak a kockázatoknak és bizonytalansági tényezőknek a csökkentésére, amelyek részben éppen a decentralizáció nyomán keletkeznek (beleértve ebbe a helyi szereplők opportunistá viselkedéséből fakadó kockázatot).

Az ellentmondás azonban, ismétlem – ez az, amit itt a leginkább hangsúlyozni szeretnék –, látszólagos, hiszen valójában olyan koherens viselkedésről van szó, amely egyedül képes biztosítani az ellenőrzésnek a komplexitás körülményei között történő fenntartását.

Mindez szervezetszociológiai vagy hatalomszociológiai értelemben magyarázatot ad a közigazgatási és kormányzati rendszerek napjainkban is zajló reformjaira, beleértve ebbe az oktatási rendszer irányításának vagy szabályozásának a reformját is. Lényegében arról van szó, hogy a komplexitás növekedése miatt a korábbi szabályozási mechanizmusok alkalmazhatatlanná válnak, és az állam azok helyett a hagyományos ellenőrzési és szabályozási módszerek helyett (és/vagy mellett), amelyek egy kevésbé komplex világ termékei voltak, a bizonytalanság és a kockázatok csökkentését elősegítő új ellenőrzési és szabályozási eszközöket kezd alkalmazni.

A komplexitás magas szintjének megőrzése a rendszer megbízható működéséért általános felelősséggel tartozó állam (vagy a mögötte lévő politikai elit) számára mindig koc-

A komplexitás növekedése a rendszer működéséért átfogó felelősséggel rendelkező központot látszólag ellentmondásos viselkedésre kényszeríti. Egyfelől ugyanis egyre több ügyben engedi meg a sajátos helyi vagy szakterületi feltételek mérlegelését és az erre épülő döntést (decentralizáció), másfelől ugyanakkor folyamatosan törekszik a rendszer feletti ellenőrzés fenntartására, illetve azoknak a kockázatoknak és bizonytalansági tényezőknek a csökkentésére, amelyek részben éppen a decentralizáció nyomán keletkeznek (beleértve ebbe a helyi szereplők opportunistá viselkedéséből fakadó kockázatot).

kázatos, hiszen – mint láttuk – a komplex rendszer sérülékenyebb és növeli a bizonytalanságot, a kockázatokat. A bizonytalanságot és a kockázatokat elvileg a komplexitás csökkentésével is lehetne kezelni: a modern társadalmakban valóban gyakran erős kísértés jelenik meg arra, hogy ebbe az irányba induljanak el. Azok a társadalmak azonban, amelyek a komplexitás magasabb szintjének a fenntartására képesek (azaz így is tudják garantálni az alapvető társadalmi célok teljesülését és menedzselni tudják az ezzel együtt járó bizonytalanságot és kockázatokat), nyilvánvalóan versenyelőnyre tesznek szert azokkal szemben, amelyek erre nem képesek. Ezért – a magasabb fokú bizonytalanság és a kockázatok növekedése ellenére – a legtöbb modern társadalom fenn kívánja tartani a társadalmi alrendszerek, ezen belül az oktatási rendszer komplexitásának a magas szintjét. Ez nem azt jelenti, hogy csökkenteni kívánják a társadalmi, gazdasági folyamatok feletti társadalmi ellenőrzést, hanem azt, hogy olyan ellenőrzési mechanizmusokat

próbálnak létrehozni, amelyek ezt a növekvő komplexitás viszonyai között is képesek biztosítani.

A fentiek fényében érdemes újraértelmeznünk az oktatásügyi decentralizáció fogalmát is. A mélyebb elemzés ugyanis általában nem a kormányzati felelősség csökkenését, hanem – éppen ellenkezőleg – ennek fenntartását és megerősítését mutatja. Azaz a decentralizáció az oktatásban sem feltétlenül az állami kontroll csökkentését jelenti, hanem – éppen ellenkezőleg – olyan eszközt, amelynek a célja az állami kontroll fenntartása a növekvő komplexitás viszonyai között.

A bizonytalanság és a kockázatok csökkentése

Az állam – vagy tágabban: a közhatalom – a modern demokráciákban is átfogó felelősséggel rendelkezik a különböző társadalmi alrendszerek működéséért. Ez a felelősség többek között arra irányul, hogy azok az alapvető társadalmi célok, amelyek a demokra-

tikus politikai akaratképződés folyamatában megfogalmazódnak, az egyes alrendszerekben – így az oktatási rendszerben – érvényesüljenek. Ez a felelőssége az államot elkerülhetetlenül abba az irányba nyomja, hogy keresse azokat az eszközöket, amelyekkel a kockázatok és a bizonytalanság csökkenthető.

Fentebb már utaltunk arra, hogy a kockázatok és a bizonytalanság csökkentése elvileg a komplexitás csökkentésén keresztül is lehetséges. A populista politikai mozgalmak többek között éppen ezt kínálják a társadalom számára. A komplexitás csökkentését célzó effajta javaslatok, akár a nagypolitikától függetlenül is, ágazati szakpolitikákon belül is megfogalmazódhatnak. Így például az oktatási szektorban nem egyszer fellelhetők az olyan javaslatok mögött, amelyek a kvalifikációs rendszer egyszerűsítésére, a képzési utak számának csökkentésére vagy a tankönyvek, taneszközök és programok kínálatának a szűkítésére irányulnak.

A bizonytalanság és a kockázatok csökkentésének azonban vannak olyan eszközei is, amelyeket a magas szintű komplexitást megengedő rendszerekben is alkalmazni lehet. Ezek a leggyakrabban a rendelkezésre álló információ vagy az információ-feldolgozó kapacitás növelésére épülnek, de nem egyszer ennél összetettebb módon hatnak:

- az egyének vagy az intézmények részére nyújtott ad hoc tanácsadás vagy a konzultációs szolgáltatások fejlesztése;
- a procedurális szabályozás, azaz a cselekvés előírása helyett olyan eljárások előírása, amelyek keretei között a helyi szereplők képessé válnak a cselekvés meghatározására;
- a különböző szolgáltatások vagy programok eredményességének a vizsgálatát szolgáló értékelési/mérési vagy monitorozási programok;
- a helyi és központi menedzsment-kapacitások növelése, a menedzsment bizonytalanság-elviselő, problémakezelő és -elemző képességének a fejlesztése;
- a változó igényekhez illeszkedő rugalmas továbbképzési rendszerek;
- lokális standardalkotási és minőségbiztosítási kapacitások erősítése;
- a helyi szintű konfliktusok feloldását segítő mediációs szolgáltatások;
- a kommunikációs csatornák és alkalmak (fórumok, hálózatok, konferenciák) körének a bővítése;
- az érdekegyeztetés csatornáinak és fórumainak a fejlesztése (például konzultatív testületek működtetése);
- az anyagi bizonytalanság és kockázatok elviselésének a képességét növelő eszközök (például hitelkonstrukciók);
- a szolgáltatások minőségével kapcsolatos egyéni kiszolgáltatottságot csökkentő, fogyasztóvédelmi mechanizmusok;
- különleges esetekre (például katasztrófák, erőszakos konfliktusok) az állami hatóságok egyedi beavatkozási lehetőségének a fenntartása;
- regulációs kísérletezés (például az új szabályozási eszközök kipróbálás utáni automatikus korrigálása).

A fenti eszközök kivétel nélkül mind alkalmazhatóak az oktatási szektorban is. Ezek megjelenése az állami oktatáspolitikákban, illetve folyamatos gazdagodásuk is arra utal, hogy az oktatási decentralizáció korántsem az állam szerepének a csökkenését, hanem ennek a szerepnek az átalakulását jelenti. Ez is megerősíti azt, hogy a modern oktatási rendszerek szabályozásának azok a változásai, amelyekre korábban utaltunk, nem írhatók le a decentralizáció egyszerű fogalmával. Még ha – gyakorlati vagy kommunikációs okokból – fenntartjuk is e fogalom használatát, az ezzel jelzett folyamatot olyan komplex jelenségnek kell tartanunk, amely jóval több, mint egyszerűen a hatalom alsóbb szintekre történő delegálása. Valójában a központi és a helyi (intézményi) szint közötti kapcsolatok átfogó átalakulásáról van szó, amelynek egyik legfontosabb jellemzője az állam új szabályozási eszköztárának a nagyfokú gazdagodása, és ezáltal azon képességének a növekedése, hogy a növekvő komplexitás viszonyai között is fenntartsa a rendszer feletti ellenőrzést.

A magyar közoktatási decentralizáció

A fentiek fényében érdemes a magyar közoktatási decentralizációt is végiggondolnunk. E tanulmány keretei között erre nyilván nincs mód, néhány lépést azonban érdemes ebbe az irányba már itt megtennünk. Ehhez jó kiindulópontot adhat a már említett „megbízó-ügynök elmélet”. A szervezeti folyamatok közgazdasági elemzésében – amely az irányítók és az irányítottak között hierarchikus vagy bürokratikus alárendeltség esetén is alku- vagy cserekapcsolatot feltételez – a centralizáció és decentralizáció kérdését az úgynevezett tranzakciós költségekkel összefüggésben tárgyalják. (Perrow, 1997) Ezek azok a költségek, amelyeket az irányítónak (a „megbízónak”) azért kell fizetnie, hogy csökkentse a bizonytalanságot és a kockázatokat, amelyek abból fakadnak, hogy az irányított (az „ügynök”) felett nem képes teljes körű kontrollt gyakorolni. A közigazgatási reformokat elemző Robinson (2000) szerint az alku- vagy cserekapcsolatban alapvetően két dolog növelheti a tranzakciós költségeket: az irányított terület erősen specifikus jellege (azaz komplexitása) és az irányítottak opportunista viselkedésének a valószínűsége (azaz hajlamuk arra, hogy „saját haszonra” dolgozzanak). A tranzakciós költségek szempontjából a decentralizáció a következőképpen értékelhető: előnyös akkor, ha az adott terület specifikus, azaz komplex és az irányító számára nehezen átlátható (ezáltal ugyanis lehetőség nyílik a speciális helyzetek helyi mérlegelésére vagy éppen a felelősség áthárítására), de csak akkor, ha az irányítottak várhatóan nem fognak opportunista módon viselkedni (azaz a decentralizáció nem vezet majd az eredeti céloktól való eltéréshez).

Elvileg a magyar közigazgatási decentralizációs folyamat is leírható úgy, mint folyamatos törekvés a tranzakciós költségek csökkentésére. A Kádár-rendszer „önlebontását” a nyolcvanas évek végén – aminek egyik fontos része volt a közoktatási decentralizáció – lényegében így írja le például Balázs (1998). A közoktatásra koncentrálvá megállapíthatjuk, hogy az az ideológiai vezetés, amelyhez a nyolcvanas évek végén a központi oktatásirányítás kapcsolódott, egyre kevésbé volt képes átlátni a közoktatás komplex rendszerproblémáit (ami többek között nagy strukturális problémák kezelésében jelentkező kudarcbaiban jelent meg). Ugyanakkor ebben az időszakban – szemben a korábbi évtizedekkel – a helyi szereplők döntő részére már úgy tekinthettek, mint akiktől a központi elvárásokhoz többé vagy kevésbé konform viselkedés várható el. A decentralizáció ennek megfelelően már nem növelte, hanem csökkentette a tranzakciós költségeket, azaz a központi irányítás a decentralizáció nyomán úgy érezhette, hogy csökkennek és nem nőnek a kockázatok és a bizonytalanság.

A politikai átalakulást követően a hatalomra került új politikai vezetés már nagyobb-nak érezte a lokális szereplők opportunista viselkedésének és az ezzel járó bizonytalanságnak és kockázatoknak a költségeit, azonban a rendszer komplexitása – amely a korábbi decentralizáció hatására csak tovább növekedett – kizárta egy egyszerű recentralizáció lehetőségét. Elvileg sor kerülhetett volna persze a komplexitás csökkentésére, azonban ez olyan strukturális átalakítást igényelt volna, amelyhez nem voltak meg a kellő politikai, társadalmi és anyagi erőforrások. Eközben – inkább spontán, evolutív módon, mintsem tudatos politikák nyomán – folyamatosan zajlott azoknak az eszközöknek a kitalálása és fejlesztése, amelyekről a komplexitás fenntartása mellett is az oktatás feletti társadalmi-politikai ellenőrzés fenntartását lehetett remélni. Jellegetesen ilyen volt például az a normatív finanszírozási rendszer, amely eltérő logikára építette az erőforrások elosztását egyfelől a központi és a helyi, másfelől a helyi és az intézményi szint között (az előbbinél érvényesítve a normativitást, az utóbbinál azonban nem). Ugyancsak ilyen volt a kétszintű tartalmi szabályozásnak a Nemzeti alaptanterv koncepciójában körvonalazódó új rendszere. A kilencvenes évek közepén azután ez a folyamat jelentősen felgyorsult. A Közoktatási törvény 1996-os, de különösen 1999-es módosításai és az ezekhez kapcsolódó konkrét intézkedések sokasága már úgy is értelmezhetőek, mint kísérlet arra, hogy

a politikai központ a decentralizált viszonyok fenntartása mellett is biztosítani tudja a közoktatási rendszer feletti társadalmi-politikai ellenőrzést.

A kilencvenes évek végére a magyar közoktatásban kialakult szabályozási rendszer alapvető jellemzője lett az, hogy igen nagy komplexitást enged meg, azaz például a helyi szintű differenciálódás és a specifikus igényekhez való igazodás viszonylag nagy mértékét teszi lehetővé. Ugyanakkor igen intenzíven zajlik egy olyan fejlődési vagy tanulási folyamat, amely hallatlan gazdagságát produkálja azoknak az eszközöknek, amelyek a közoktatás feletti társadalmi-politikai kontroll fenntartását vagy erősítését szolgálhatják. E folyamat, ha nem tart is a kezdeténél, annyira semmiképpen nem előrehaladott, hogy a kontrollt a mérvadó társadalmi elvárások szintjén valóban biztosítani tudja. Az új szabályozási eszközök megbízható alkalmazása jelentős további társadalmi tanulást is igényel. (erről lásd még Balázs és mások, 2000) Ugyanakkor valószínű, hogy e folyamat már kellően előrehaladott ahhoz, hogy elvegye az olyan rendszerszabályozási javaslatok meggyőző erejét, amelyek a komplexitás csökkentésével és a kevésbé komplex rendszerekben működőképes szabályozási megoldások visszahozásával próbálnák megoldani a rendszer feletti társadalmi-politikai ellenőrzés problémáit.

A kialakulóban lévő új szabályozási megoldások gazdagságát mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a bizonytalanság és a kockázatok csökkentését szolgáló korábban felsorolt eszközök mindegyikére könnyen találhatunk konkrét példákat a jelenlegi magyar közoktatási rendszerben. Érdekes ezek közül néhányat megemlíteni, nemcsak azért, mert ezzel a fenti megállapítások érzékletesebbé válnak, hanem azért is, mert mivel ezeken keresztül különösen jól megragadható az állam oktatásügyi szerepének a változása a sajátos magyarországi kontextusban.

Közismert a konzulensi, tanácsadói szolgáltatások fejlesztése, amely a kilencvenes években a legmagasabb szintű jogszabályokban rögzített és tudatosan követett oktatáspolitikai prioritás lett (gondoljunk például az 1999 után elindított úgynevezett „SZAK” pályázatokra, amelyek a helyi önkormányzatoknak tanácsadói-szakértői szolgáltatások megvásárlására nyújtanak állami támogatást). A procedurális szabályozás egyik kiemelkedő példája a tartalmi szabályozás kétszintűvé tétele, amely azt is jelenti, hogy az állam az oktatás megszervezésének a pontos, részletekbe menő előírása helyett kijelöli azokat a kereteket, amelyekben belül – a helyi tanterv megalkotása és elfogadtatása során zajló alkufolyamatokon keresztül – az oktatás részletes meghatározása helyi szinten történik.

A közoktatási szektorban a kilencvenes évek egyik legjelentősebb hazai szabályozási változása az értékelési és mérési funkciók nagyfokú megerősítése. E funkciók meghatározása az elmúlt évtized törvénymódosításai során folyamatosan finomodott, új intézmények alakultak e funkció ellátására, és a 2001. évben bevezetett átfogó központi mérés-sel a tartalmi szabályozás egyik legerőteljesebb új eszköze jött létre.

A helyi és központi menedzsment-kapacitások növelésére is számos példát lehet találni: ilyen például a vezetőképzésben való részvételnek a vezetői kinevezés feltételévé tétele vagy a vezetésfejlesztéshez és vezetőképzéshez nyújtott állami támogatás. A továbbképzés fejlesztése és a helyi igények irányába való nyitottságának a növelése a kilencvenes évtized egyik meghatározó hazai oktatáspolitikai prioritása volt. Az évtized végén elindult intézményi minőségbiztosítási program (Comenius 2000) egyik kiemelkedő funkciója a lokális standardalkotási és minőségbiztosítási kapacitások erősítése. A helyi szintű konfliktusok feloldását segítő mediációs szolgáltatások sajátosan új és az eddigi tapasztalatok alapján igen hatékony formája jött létre 1999-ben az oktatási jogok biztosa hivatalának a létrehozásával. Ugyanakkor ez a hivatal részben betölti a szolgáltatások minőségével kapcsolatos egyéni kiszolgáltatottságot csökkentő, fogyasztóvédelmi mechanizmus szerepét is.

A kilencvenes évtized egészére jellemző volt az állami oktatáspolitikának az a törekvése, hogy elősegítse a kommunikációs csatornák és alkalmak kialakulását és működte-

tését (például a közoktatási konferenciák szervezésére adott folyamatos állami támogatással). A közép-kelet-európai régióban egyedülálló a közoktatási érdekegyeztetés csatornáinak és fórumainak a gazdagsága mind központi, mind helyi szinten (például az olyan országos konzultatív testületek, mint az OKNT, a megyei szintű közoktatási tervezés 1996 után kialakult fórumai, a kötelezően létrehozandó helyi közoktatási bizottságok vagy az intézmények szintjén működő iskolaszékek). Ha nem is a közoktatási, de a társadalomban vett oktatási szférán belül az anyagi bizonytalanság és kockázatok elviselésének a képességét növelő eszköznek tekinthető a hallgatói hitelfelvétel 2001-ben megteremtett lehetősége. Az állami hatóságok különleges esetekre szóló egyedi beavatkozási lehetőségének a fenntartása is megfigyelhető, igaz, meglehetősen szűk körben (például a vizsgák veszélyeztetése vagy természeti katasztrófák). Végül a regulációs kísérletezésre is találhatunk több példát: a tartalmi szabályozás új rendszerének a bevezetése akár így is interpretálható.

Ami a jövőbeni perspektívákat illeti, azt érdemes még hangsúlyoznunk, hogy azok az általános fejlődési trendek, amelyek az oktatási rendszerek jövőbeni fejlődését várhatóan jellemzik, valószínűleg e rendszerek szabályozásának jövőbeni alakulását is nagymértékben meghatározzák majd.

A közoktatási szektorban a kilencvenes évek egyik legjelentősebb hazai szabályozási változása az értékelési és mérési

funkciók nagyfokú megerősítése.

E funkciók meghatározása az elmúlt évtized törvénymódosításai során folyamatosan finomodott, új intézmények alakultak e funkció ellátására, és a 2001. évben bevezetett átfogó központi méréssel a tartalmi szabályozás egyik legerőteljesebb új eszköze jött létre.

Az olyan újabb változások, mint a tanulás súlypontjának eltolása a formális kezdő iskolázás felől a felnőttkori tanulás felé, a nem formális oktatásban szerzett kompetenciák elismerésére irányuló törekvések, az oktatási javak globális piacának a kiépülése, a kormányzati rendszerek átalakítására irányuló reformok vagy a nemzet feletti szint növekvő szerepe (részletesebben mindezekről Halász, 2001c) arra utalnak, hogy az oktatási rendszerek szabályozása és ezzel összefüggésben az állam oktatásügyi szerepe a következő évtizedekben nagymértékben átalakul. Ennek az átalakulásnak minden jel szerint jellemzője lesz két meghatározó elem: az egyik a komplexitás és ezzel összefüggésben a bizonytalanság és

a kockázatok növekedése, a másik pedig a folyamatos törekvés olyan új szabályozási eszközök kidolgozására és hatékony alkalmazására, amelyekkel ezek a társadalom ellenőrzése alatt tarthatóak.

Közvetlenebbül a hazai közoktatási perspektívákat tekintve, a legnagyobb kérdés, amellyel szembesülünk, valószínűleg az: vajon a kialakulóban lévő új szabályozási rendszer képessé válik-e a komplexitás kialakult magas szintje mellett az oktatás feletti társadalmi-politikai ellenőrzés biztosítására. Elvileg elképzelhető olyan program, amely a komplexitás szintjének a csökkenésével és egyszerűbb szabályozási eszközök visszahozásával jár, de nagyobb a valószínűsége egy olyannak, amely a kialakulóban lévő új modell stabilizálódását jelenti. A közoktatási szektor szabályozási perspektíváiról gondolkodva persze nem tekinthetünk el attól, hogy az oktatási rendszerben nem működhet tartósan olyan szabályozási mechanizmus, amely nagy mértékben eltér attól, amely a társadalmi alrendszerek összességét jellemzi. Ezért kiemelt figyelmet kell fordítanunk a közigazgatási-kormányzati rendszer egészében várható változásokra, és – tekintettel az erősödő nemzetközi integrációs folyamatokra – ezt nemcsak hazai, hanem nemzetközi perspektívában is meg kell tennünk. Nem zárható azonban ki az sem, hogy az a regulációs kísérletezés, amely az elmúlt évtizedben az oktatási szektort jellemezte, a közigazgatási-kormányzati rendszer egészének az alakulására is hatással lehet.

Bármelyik forgatókönyv realizálódik is, az állam közoktatási szerepe várhatóan erősödni fog. Az egyik legfontosabb feladat ezért éppen az, hogy a közoktatási szektor irányítói meghatározzák annak az állami szerepnek a tartalmát, amely a komplexitás magas szintjének a megőrzésével és az ezzel szükségképpen együtt járó bizonytalanságok és kockázatok csökkentésének a kényszerével számol. E szerep egyik legfontosabb eleme valószínűleg olyan további eszközök kidolgozása és aktív alkalmazása, amelyek növelik a rendszer és annak valamennyi szereplője tanulóképességét. Ebben a perspektívában a közoktatási rendszer egészét tanuló rendszernek tekinthetjük, és az állam szerepét is ilyen perspektívában érdemes végiggondolnunk.

Irodalom

- Perry (2001): *Governing by Technique: Judgement and the Prospects for Governance of and by Technology*. In: *Governance in the 21st century*. OECD, Paris. 67–120.
- Balázs É. – Halász G. – Imre A. – Moldován J. – Nagy M. (2000): A kormányzati szintek közötti felelősség-megosztás és a közoktatás. In: Balázs – Halász (szerk.): *Oktatás és decentralizáció Közép-Európában*. Okker, Budapest. 17–128.
- Balázs Zoltán (1998): *Modern hatalomelméletek*. Korona Kiadó, Budapest.
- Halász Gábor (2001a): Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban. In: Báthory Zoltán – Falus Iván (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből – 2001*. Osiris, 155–177.
- Halász Gábor (2001b): *Az oktatási rendszer*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- Halász Gábor (2001c): *A magyar közoktatás az ezredfordulón*. Okker, Budapest.
- Hodgson, Geoffrey M. (2000): Socio-economic Consequences of the Advance of Complexity and Knowledge, In: *The creative society of the 21st Century*. OECD, Paris. 89–112.
- Hood, C. (1995): The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organisations and Society*, Vol. 20., No. 2/3. 93–109.
- OECD (1995): *Governance in transition. Public management reform in OECD countries*. Paris.
- OECD/SIGMA (1997): *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique, rapport no. 21 de l'OCDE*. Paris.
- Paquet, Gilles (2001): The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State. In: *Governance in the 21st century*. OECD, Paris. 27–44.
- Perrow, Charles (1997): *Szervezet-szociológia*. Osiris, Budapest.
- Pollit, Christopher (2000): Reinvention and the rest: reform strategies in the OECD world – introduction. In: Emery (ed.): *L'administration dans tous ses états – Réalisations et conséquences. Actes du Colloque 11–12.02.1999*. Lausanne. „L'aventure des reformes dans le secteur public”. Press Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne. 217–233.
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2000): *Public Management Reform – Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Robinson, Scott E. (2000): *Testing the Tides: A Quantitative Assessment of the Tides of Reform*. Paper Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting. Washington D.C., August 31. – September 3. (<http://pro.harvard.edu/abstracts/024/024006RobinsonSc.htm>)
- Sabel, Charles F. (2001): A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism. In: *Governance in the 21st century*. OECD, Paris. 121–148.
- Wright, Vincent (1997): The paradoxes of Administrative Reform. In: Kickert J. M. (ed.): *Public Management and administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton. 7–13.